Cadernos Adenauer

ANO VII 2 2006

Educação e pobreza na América Latina

Brasil SIMON SCHWARTZMAN

Argentina ALBERTO SILEONI

Bolívia KATHLEN LIZÁRRAGA ZAMORA

Colômbia MARIA MARGARITA LÓPEZ

México GUSTAVO JAVIER FONDEVILA

Chile JOSÉ PABLO ARELLANO MARÍN

Uruguai FERNANDO FILGUEIRA, JUAN PABLO LUNA E FEDERICO RODRÍGUEZ

EM FOCO

O conflito BOTHO STRAUß

Após a Cúpula de Viena FELIX PEÑA

Konrad-Adenauer-Stiftung

Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

Conselho editorial
Antônio Octávio Cintra
Fernando Limongi
Fernando Luiz Abrucio
José Mário Brasiliense Carneiro
Lúcia Avelar
Marcus André Melo
Maria Clara Lucchetti Bingemer
Maria Tereza Aina Sadek
Patrícia Luiza Kegel
Paulo Gilberto F. Vizentini
Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Coordenação editorial
Cristiane Duarte Daltro Santos

Revisão
Cristiane Duarte Daltro Santos

Tradução
Pedro Maia Soares

Colaboração
Joana Fontoura

Capa, projeto gráfico e diagramação
Cacau Mendes

Impressão
Imprinta Express

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer VII (2006), nº 2
Educação e pobreza na América Latina
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, junho 2006.
ISBN: 85-7504-104-5

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30° andar
CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil

Educação e Pobreza no Brasil[*]

Simon Schwartzman

Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS

A questão social, que no passado era vista como um sub-tema dentro das questões mais gerais de desenvolvimento econômico, passou nos últimos anos ao primeiro plano, tanto na agenda de governos e de organizações internacionais quanto na opinião pública. Até recentemente, os temas da pobreza, da desigualdade e da educação eram vistos, sobretudo como questões de direitos humanos, que precisavam ser enfrentadas por razões éticas e morais. Mais recentemente, no entanto, foi se tornando evidente que a pobreza, a desigualdade social e a ausência de serviços básicos da área da educação e da saúde são também causas importantes das dificuldades que os países enfrentam para sair do círculo vicioso do subdesenvolvimento, ao impedir que as pessoas façam uso de seus talentos e competências, e ao limitar a capacidade dos países em criar as instituições de que necessitam para desenvolver políticas econômicas e sociais adequadas[1].

---

[*] Publicado como "Educación y pobreza en América Latina", *Diálogo Político* (Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer), vol. 4, 2005.

[1] As dificuldades que a desigualdade social cria para o desenvolvimento são o tema central do World Development Report mais recente do Banco Mundial (World Bank, 2005)

A urgência das políticas sociais, tanto do ponto de vista ético quanto das necessidades do desenvolvimento, e também como resposta à mobilização da opinião púbica, tem levado à criação de novos programas sociais, ou a tentativas de revisão e direcionamento de programas pré-existentes[2]. Estas novas iniciativas na área social respondem também ao fato de que os governos não dispõem de recursos financeiros adequados para responder à demanda crescente de ações na área social, e nem tampouco das estruturas administrativas e técnicas necessárias para a implementação de políticas sociais mais complexas. Além disto, elas respondem à percepção de que os gastos sociais, mesmo quando significativos, tendem a ser pouco eficientes, e muitas vezes enviesados a favor de setores sociais mais favorecidos, como ocorre com a previdência social no Brasil, assim como com a educação e a saúde (Barros & Foguel, 2000; Fernandes, Rocha, Oliveira, Ribeiro, & Aquino, 1998; Médici, 2002; Ministério da Fazenda Secretaria de Política Econômica, 2003; Reis, Ribeiro, & Piola, 2001).

Entre as políticas sociais, a educação ocupa posição especial, não só de acordo com as teorias de capital humano, que atribuem à educação um papel fundamental para o desenvolvimento econômico, como também pela constatação mais recente, e muito bem documentada para o Brasil, de que as desigualdades educacionais são o principal correlato das desigualdades de renda, oportunidades e condições de vida. Apesar do consenso que existe a respeito da importância da educação, há muitas dúvidas sobre o que fazer nesta área, tanto no que se refere à educação formal convencional, na escola fundamental e média, quanto sobretudo a outras modalidades, como a educação pré-escolar, a educação de jovens e adultos, a educação continuada, e o uso de novas tecnologias para a transmissão de conhecimentos; existe também muita controvérsia a respeito do que fazer em relação à educação superior (Baker, 2004; De Ferranti, Perry, Gill, Guasch, & Schady, 2002; Husemann & Heikkinen, 2004; Schwartzman, 2004b).

Neste artigo, pretendemos apresentar brevemente algumas das características centrais da educação brasileira em seus diversos níveis, e uma breve discussão das alternativas de política que se propõem em relação a elas.[3] Grande parte do debate tem a ver com as diferenças de perspectiva entre os que se preocupam, sobretudo com as questões de ampliação do acesso à educação, e aqueles que se preocupam, sobretudo com as questões do conteúdo e da qualidade da educação proporcionada e recebida pelos estudantes. Ainda que estas duas questões sejam importantes, a tese deste artigo é que as questões de acesso já deveriam ser hoje secundárias, mas ainda dominam grande

[2] Veja a respeito o capítulo sobre "as agendas de reforma", em (Schwartzman, 2004c, pp. 181-196), pp. 191-196; e (Schwartzman, 2005a).

[3] Para uma discussão mais aprofundada dos diversos aspectos da educação brasileira, ver (Brock & Schwartzman, 2005)

parte da atenção das autoridades educacionais e da opinião pública, enquanto as questões de conteúdo e qualidade, que são mais sérias e difíceis de enfrentar, não têm recebido a prioridade que merecem.

Analfabetismo

Não saber ler e escrever é a forma extrema de carência educacional, e a alfabetização de adultos tem ocupado um lugar de grande importância na política educacional do governo de Luis Ignácio Lula da Silva. Ideologicamente, é possível fazer remontar a preocupação com o analfabetismo às teorias pedagógicas e políticas de Paulo Freire, que, na década de 60, tratou de associar a aprendizagem da língua escrita com o processo de tomada de consciência dos direitos sociais e políticos da população carente (Fletcher, 1970; Freire, 1970). Nos anos 70 e 80, durante o governo militar, o tema do analfabetismo no Brasil foi objeto de uma grande campanha nacional, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), que buscava mobilizar as comunidades locais para eliminar, através de cursos intensivos inspirados também na metodologia de Paulo Freire, o analfabetismo adulto no país (Fletcher, 1983a, 1983b).

Não existem avaliações sistemáticas destes esforços, mas a conclusão dos especialistas que têm se dedicado ao tema é que os resultados destas campanhas não são muito significativos, sobretudo pelo fato de que a maioria dos adultos que passam por estes programas não chegam a incorporar a leitura e a escrita em sua vida cotidiana (Abadzi, 1994, 2003; Paiva, 1987). A expansão da educação básica nos últimos anos fez do analfabetismo extremo um problema de importância decrescente, localizado em populações mais velhas e residentes nas regiões mais pobres do país. Em 2004, a estimativa era que havia ainda 15.149 milhões de pessoas entre 7 e 70 anos de idade no Brasil que não sabiam ler e escrever[4]. Destes, 5.489 milhões tinham acima de 50 anos, e 5.744 milhões viviam em áreas rurais. No campo, 44.7% dos residentes entre 50 e 70 anos eram analfabetos. Muitos dos analfabetos jovens são crianças de 7 a 8 anos de idade, que ainda não se alfabetizaram, mas que o farão depois. Nas áreas urbanas, para a população entre 10 e 15 anos de idade, o analfabetismo não chega a 2%. Estes dados mostram que o analfabetismo no Brasil está associado, sobretudo, à baixa escolaridade das populações mais velhas, e também a situações de pobreza, típicas da área rural, um problema que não pode ser resolvido com simples campanhas de mobilização e cursos

[4] Existem duas fontes principais de dados estatísticos sobre a educação no Brasil, as estatísticas produzidas pelo Ministério da Educação, através dos censos escolares, e os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), produzidos anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística a partir de uma amostra de cerca de cem mil domicílios. Neste texto, salvo observação diversa, estaremos usando sempre os dados da PNAD 2004. Nesse ano, a PNAD passou a incluir também a população das áreas rurais da Região Norte, o que não ocorria nos anos anteriores.

de alguns meses de duração. É um problema real, mas já não é mais um problema central da educação brasileira, e necessita de uma política bem diferenciada e bem conduzida para poder ter algum sucesso.

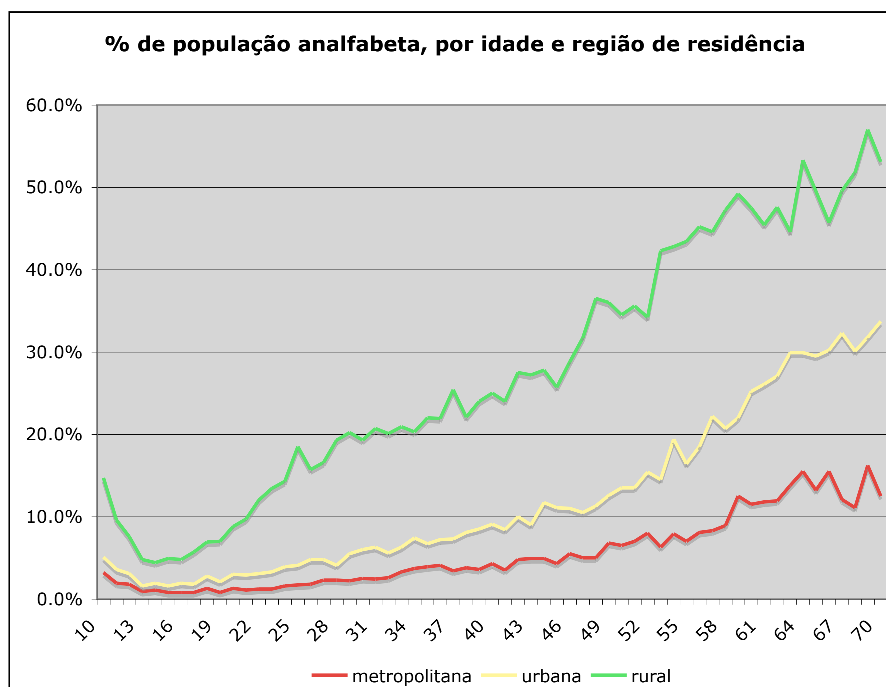


Gráfico 1 - Fonte: PNAD 2004

Educação básica[5]

Ao final da década de 90, o Brasil conseguiu completar o acesso de quase todas as crianças à escola, sobretudo entre os 7 e os 14 anos de idade. Com isto, a questão do acesso à escola neste nível deixou de ser prioritária, e os dados preliminares do Censo Escolar de 2005 divulgados pelo Ministério da Educação já indicam, pela primeira vez na história do país, uma redução no número absoluto de estudantes matriculados na educação básica. Ainda não há informações suficientes para explicar esta redução, mas ela pode estar associada tanto à redução das taxa de natalidade, bastante acentuada nos últimos anos, como à melhoria no fluxo dos estudantes através das séries escolares.

No passado, acreditava-se que os principais problemas da educação básica brasileira eram a falta de escolas e as altas taxas de abandono escolar, causadas pela necessidade das famílias de que seus filhos trabalhem. Para estimular a presença das crianças na escola, o governo brasileiro vem desenvolvendo, desde a década de 90, um

[5] Na classificação utilizada no Brasil, a educação básica inclui a educação fundamental, de 8 anos, para crianças entre 7 e 14 anos; e a educação média, de 3 anos de duração, para as idades de 15 a 17 anos. Legislação introduzida em 2006 amplia a educação fundamental para 9 anos, iniciando-se aos 6 anos de idade.

amplo programa de subsídios às famílias de baixa renda, condicionados a que os filhos em idade escolar efetivamente freqüentem as escolas. Este programa, denominado inicialmente de bolsa-escola, foi ampliado e incluído em um programa mais amplo de bolsa-família, que, segundo as estatísticas mais recentes, incluem 7.5 milhões de famílias, que recebem um subsídio mensal de até 95 reais (cerca de 40 dólares), com recursos previstos para 2006 para atender a 11 milhões de famílias (O Globo, 2005). Este programa conta com apoio financeiro do Banco Mundial, e tem sido elogiado por fontes como *The Economist* como um novo tipo de programa social, denominado "conditional cash transfer", do qual faria parte também o programa "Oportunidades", no México (Bourguignon, Ferreira, & Leite, 2003; The Economist, 2005).

Minha própria análise do programa bolsa-família, feita a partir dos dados da PNAD de 2003, assim como a revisão das avaliações existentes, me deixam menos otimista em relação a seu impacto sobre a educação (Cardoso & Souza, 2003; V. Castro, 1999; Rocha, 2000; Schwartzman, 2005b; World Bank, 2002). Como a quase totalidade das crianças entre 7 e 14 anos de idade no Brasil vai à escola, dar ou não dar um subsídio às famílias para que elas enviem os filhos à escola é quase irrelevante deste ponto de vista. Para os grupos de renda mais baixa, existe alguma diferença. Os dados de 2003 indicavam que 91.4% das crianças de famílias do décimo inferior de renda que não recebiam bolsa freqüentavam escola, enquanto que, entre os que recebiam bolsa, 99.1 freqüentavam. Para o conjunto, no entanto, a diferença não chega a 0.3%. A ausência à escola ocorre, sobretudo, aos 7 e 8 anos de idade, quando a criança se matricula tardiamente, ou depois dos 13 anos de idade, quando o nível de abandono já começa a se tornar mais significativo. Mas a maioria das bolsas eram dadas a crianças entre 8 e 13 anos de idade.[6] As estatísticas não sustentam a hipótese de que é a necessidade de trabalhar que afasta a criança da escola: o mais provável é que elas abandonem porque não conseguem acompanhar os cursos, vítimas de um processo de exclusão que afeta, sobretudo as crianças de origem social mais pobre. E, como as bolsas só são dadas a famílias de crianças que estão na escola, fica difícil saber se é a bolsa que leva a criança à escola, ou é a presença na escola que garante a bolsa, para os que já estão lá.

Os problemas fundamentais da educação básica no Brasil não são a ausência de escolas, ou que as crianças não vão à escola por falta de dinheiro, mas as elevadas taxas de reprovação e repetência e a má qualidade da educação, que afetam, sobretudo as

[6] Neste sentido, a focalização destes programas, do ponto de vista da faixa etária das crianças, estava totalmente equivocada, segundo os dados de 2003. A focalização era melhor do ponto de vista da renda das famílias, embora ainda fossem observadas algumas distorções. O pequeno valor do auxílio, embora significativo para as famílias em situação de pobreza extrema, não levava a alteração significativa no padrão de distribuição desigual da renda do país.

populações de mais baixa renda. Pelos dados da PNAD de 2004, havia 32.495 milhões de pessoas matriculadas na educação fundamental no Brasil, contra cerca de 27.628 milhões de pessoas entre 7 e 14 anos de idade, uma taxa de matrícula de 117%. Isto significa que, se o fluxo fosse normal, os recursos por estudante aumentariam em 17%. Mas o problema do desperdício de recursos não é o único. Ao ser forçado a repetir a série, por falta de aproveitamento, o estudante dificilmente aprende mais: o que ocorre é que ele vai se alienando da vida escolar, e termina por abandonar a escola no início da adolescência, sem nunca obter a qualificação mínima deste nível. Para corrigir este problema, alguns estados no Brasil, como São Paulo, desenvolveram políticas de promoção social ou automática dos estudantes. Com isto, o fluxo escolar melhorou, mas em muitos casos surgiu a idéia que não era mais importante avaliar se os estudantes estavam realmente aprendendo. Com isto, os sistemas de promoção automática caíram em desprestígio (Franco, 2004; C. A. C. Gomes, 2005).

A má qualidade da educação brasileira, e seus efeitos particularmente perniciosos sobre as populações de mais baixa renda, vêm sendo constatados por uma série de avaliações nacionais e internacionais. O Brasil possui um Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), moldado no *National Assessment of Educational Progress* dos Estados Unidos (NAEP) que mede periodicamente, por amostragem, o desempenho dos estudantes na quarta e oitava séries da educação fundamental, e na terceira série da educação média; e o Brasil tem participado também de comparações internacionais, como o PISA, implementado pela OECD. Segundo uma análise do SAEB de 2001 publicada pelo Ministério da Educação em 2003, dos alunos que freqüentavam a 4ª série do ensino fundamental, 22% não haviam desenvolvido habilidades de leitura compatíveis com este patamar de escolaridade, e 37% adquiriram algumas competências, mas em um padrão bem abaixo do desejado. Segundo o relatório, estes dois grupos de estudantes, que totalizam 59% da matrícula ao final do primeiro ciclo de 4 anos da educação fundamental, apresentam níveis de educação considerados "críticos" ou "muito críticos" (INEP, 2003; Schwartzman, 2004a). Olhando os resultados em seu conjunto, um analista concluiu que a maioria dos estudantes das escolas públicas brasileiras não atinge os padrões mínimos de desempenho requeridos para as diferentes séries (Oliveira, 2005). Na avaliação da OECD, 23% de uma amostra brasileira de jovens estudantes de 15 anos têm desempenho inferior ao nível mínimo, e só 3% atingem o nível mais alto de 5, comparando com 19% dos jovens da Finlândia, e 10% da média da OECD neste nível mais alto. Os resultados do Chile, México e Argentina são igualmente ruins, e o Peru, com 54% abaixo do mínimo, é o pior resultado de todos (OECD, 2001, 2003).

Como explicar estes resultados, e que políticas podem ser adotadas para melhorá-los? As análises estatísticas feitas a partir dos resultados do SAEB e do PISA

não deixam dúvida de que o principal correlato do mau desempenho das crianças na escola é o nível socioeconômico de sua família, e, no caso do Brasil, também sua origem étnica (Albernaz, Ferreira, & Franco, 2002; Soares, 2005; Soares, César, & Mambrini, 2001). A escola e o professor também fazem diferença. Alunos de escolas particulares têm desempenho melhor do que o das escolas públicas; estudantes de escolas com mais recursos têm desempenho melhor: e professores formados em cursos superiores produzem melhores resultados do que professores que só têm o nível médio (Barbosa & Fernandes, 2001; Oliveira & Schwartzman, 2002).

As políticas mais comuns que têm sido tentadas ou propostas a partir destas constatações são dar mais dinheiro e equipamento para as escolas, melhorar os salários e a formação dos professores, e transferir dinheiro para as famílias de baixa renda, como é o caso dos programas tipo bolsa-escola. De fato, seria muito importante ter mais dinheiro, sobretudo para fazer com que as escolas possam funcionar em turno completo, de pelo menos seis horas diárias, ao invés das três ou quatro que é o padrão da grande maioria das escolas públicas brasileiras. Se a escola não tem condições mínimas de funcionamento, recursos materiais adicionais são muito importantes, mas, depois de um certo nível, recursos materiais não parecem fazer muita diferença. E, embora haja evidência de que professores com formação de nível superior obtenham melhores resultados do que professores formados somente no nível médio, não há evidência de que cursos de reciclagem ou a obtenção de títulos acadêmicos por parte de professores já estabelecidos tenham algum impacto. Quanto aos programas de bolsa-escola, já vimos que eles podem ter algum efeito, bastante marginal, sobre a freqüência dos alunos à escola, mas não há nenhuma indicação de que eles ajudem a melhorar o desempenho dos estudantes beneficiados.

Existem duas políticas que poderiam ter um impacto muito significativo na qualidade da educação básica, mas que, como são controversas, não entram na agenda de reformas da educação brasileira, nem na maioria dos países da região. A primeira é a adoção de práticas pedagógicas estruturadas e baseadas no método fônico de aprendizado da leitura e escrita, para as turmas iniciais. No Brasil, como na maioria dos países da América Latina, ainda predomina o chamado "método construtivista", consagrado nos Parâmetros Curriculares Nacionais, que, combinado com a má qualidade da formação dos professores e o capital cultural limitado que a maioria das crianças trazem de seu ambiente, contribui para grande fracasso educacional revelado pelo SAEB e PISA. A experiência internacional coincide em que os processos de alfabetização (ou seja, de aprendizagem do código de registro das palavras) e de letramento (ou seja, de compreensão da leitura) se dão de forma separada, sendo o domínio do primeiro uma condição essencial para o segundo (Chall & Adams, 2002; Snow, Burns, & Griffin, 1998). A adoção de metodologias estabelecidas de

alfabetização, apoiada em treinamento apropriado dos professores e material pedagógico de qualidade, pode produzir resultados importantes, sobretudo para estudantes oriundos de famílias mais carentes; mas estas abordagens ainda encontram muita dificuldade em ultrapassar a barreira das ideologias pedagógicas que impregnam o ambiente educacional (Comissão de Educação e Cultura, 2003; Oliveira, 2002). Em 2006, o Ministério da Educação resolveu reabrir a discussão sobre a questão dos métodos de alfabetização, em uma tentativa de enfrentar melhor o grave problema da alfabetização funcional no país.

A superioridade das escolas privadas sobre as públicas, mesmo quando atendendo a alunos de condições sociais similares, levanta a questão do papel da autonomia gerencial e do compromisso dos dirigentes escolares com o resultado de seus alunos, que normalmente fica diluído nas escolas públicas. Como fazer com que a escola dê prioridade a seus resultados pedagógicos, e tenha condições de aperfeiçoar e modificar seus procedimentos para atender a este fim? O primeiro passo é a avaliação externa, a partir da qual seja possível devolver à escola as informações sobre seu desempenho, de forma comparada; depois, envolver os pais e a comunidade local na discussão do desempenho da escola e no apoio a seus projetos de mudança; e, ao mesmo tempo, dar ao diretor da escola a necessária autonomia e os incentivos adequados para que busque o melhor desempenho possível para seus alunos.

Alguns estados brasileiros, como São Paulo e Minas Gerais, desenvolveram sistemas de avaliação do desempenho escola por escola, e o Paraná, no governo anterior, além da avaliação, havia criado um "boletim da escola" que deveria ser utilizado para implementar um programa de mobilização das escolas e pais em favor da qualidade, experiência que foi abandonada pelo governo atual. O Estado de São Paulo também possui um sistema de avaliação de cada escola.

Em maio de 2005 o Ministério da Educação instituiu um sistema de Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC, que deve avaliar o desempenho médio de todas as escolas públicas do país localizadas nas zonas urbanas e com mais de 30 alunos, inicialmente em língua portuguesa, e de forma compatível com o SAEB[7]. O objetivo é poder dar, a cada escola, informação sobre seu desempenho dentro de um marco comparativo geral. Estas iniciativas são importantes, embora seus efeitos dependam, primeiro da capacidade de informar às escolas e às famílias estes resultados de forma compreensível, e segundo, da possibilidade de identificar as causas dos problemas encontrados e proporcionar os meios para a melhoria dos resultados.

[7] Portaria n. 69 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anisio Teixeira – INEP, de 4 de maio de 2005.

Em relação ao funcionamento das escolas, é necessário experimentar com outras modalidades de organização das redes escolares, tornando-as mais independentes das formalidades burocráticas das secretarias estaduais e municipais de educação. Existe toda uma gama de possibilidades, dos *charter schools* e sistemas de *vouchers* para os estudantes nos Estados Unidos ao sistema de autonomia e incentivos ao desempenho escolar adotado no Chile, que precisam ser melhor entendidas e avaliadas (Carnoy & McEwan, n.d.; Gauri & Vawda, 2003; Murnane & Levy, 1996; OECD, 2004; Peterson & Hassel, 1998). O Brasil tem algumas experiências limitadas de reforçar a qualidade dos diretores de escola e dar-lhes mais responsabilidade e autonomia, como na Bahia e em Minas Gerais, mas o tema encontra grande resistência e não tem recebido a atenção de que necessita.

Educação pré-escolar

Uma outra maneira de enfrentar as dificuldades de alfabetização do início da educação fundamental é fazer com que as crianças já cheguem preparadas a este nível, através da educação pré-escolar. Existe evidência crescente de que é nos primeiros anos de vida, até seis anos de idade, que ocorre a maturação neurológica das crianças, e as diferenças de vocabulário e capacidade de uso de símbolos desenvolvidos até então afetam de forma decisiva os resultados futuros; e esta capacidade ocorre de maneira muito mais favorável em famílias mais educadas, aonde predominam as práticas de leitura, do que em famílias de nível educacional mais baixo. Uma pré-escola de qualidade poderia ajudar a suprir estas carências familiares, com efeitos importantes ao longo da vida dos estudantes. (Cunha, Heckman, Lochner, & Masterov, 2005).

Para as mães que precisam trabalhar, ter um local aonde possam deixar seus filhos pequenos é uma necessidade. Do ponto de vista da criança, no entanto, sobretudo nos primeiros anos, não há nada que substitua a relação afetiva, o contato permanente e o estímulo que vêm dos pais. Ter uma creche aonde a mãe pode depositar a criança enquanto trabalha é melhor do que deixá-la abandonada, mas seus efeitos emocionais e educacionais podem ser muito problemáticos. A partir dos quatro anos, uma boa experiência escolar pode ser importante; mas a simples ampliação de pré-escolas, sem um conteúdo pedagógico apropriado, dificilmente terá este efeito. No Brasil, a expansão descontrolada da pré-escola e da creche tem sido defendida em termos dos supostos benefícios pedagógicos e educacionais que elas trariam, sem que exista, no entanto, nenhuma avaliação e nenhum esforço sistemático em ver se estes estabelecimentos estão efetivamente fazendo o que deveriam como instituições de ensino.

A escolarização de crianças até 6 anos de idade vem crescendo de forma acelerada nos últimos anos, e deverá se acentuar ainda mais com a recente ampliação da educação fundamental para nove anos. Em 2004, segundo a PNAD, quase 40% das

crianças entre 3 e 6 anos de idade, cerca de 9 milhões, estavam matriculadas, um milhão das quais já no ensino fundamental estimuladas, provavelmente, pela disponibilidade de recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF. Aos 4 anos de idade, 50% das crianças já estavam estudando, e aos 6 anos de idade, 88.4% .

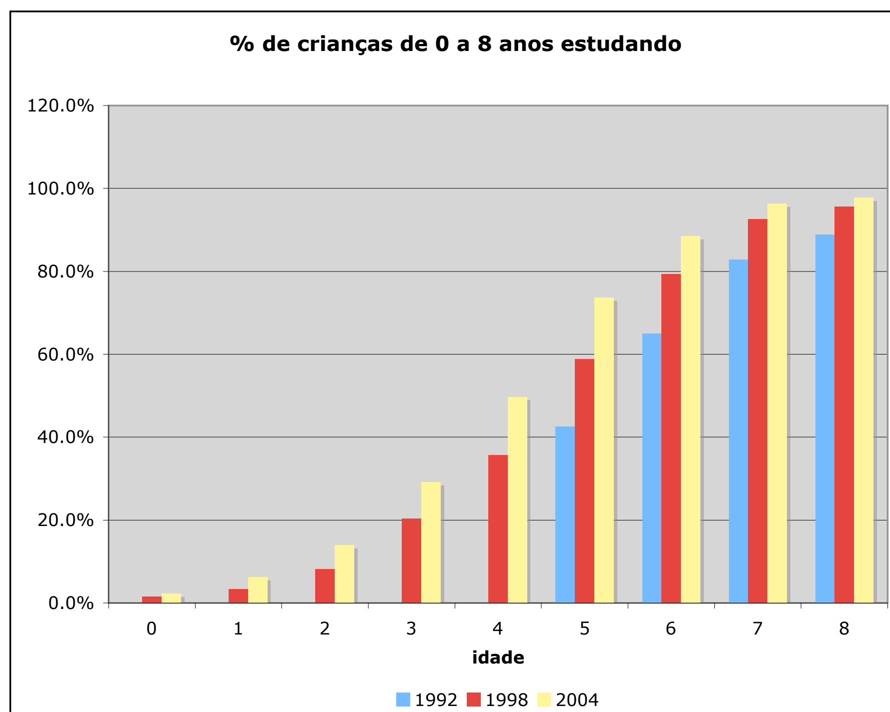


Gráfico 2 – Fonte: PNAD 1992, 1998, 2004

Sabemos pouco, no entanto, sobre a qualidade destas creches e pré-escolas, mas os indicadores disponíveis não são encorajadores. O censo escolar de 2004 traz muitas informações sobre educação infantil obtidas das escolas e não diretamente da população, como na PNAD, mas que precisam ser ainda interpretadas. Entre os professores, 79% tinham formação de segundo grau, e somente 24% de nível superior. O número médio de alunos por professor nas creches era, para o Brasil, de 17.9, variando de um mínimo de 10 para Rio Grande do Sul e Santa Catarina e 12 para Minas Gerais, para cerca de 24 para os estados do Nordeste e também São Paulo. A média de crianças por professor na pré-escola era de 18,9, com cerca de 16 para Rio Grande do Sul e Santa Catarina até o máximo de 22 para São Paulo. Os dados de alunos por professor são importantes porque, nas primeiras idades, as crianças necessitam de atendimento personalizado e a massificação, sobretudo quando o professor não tem formação adequada, pode ser bastante prejudicial. Os altos índices de crianças por professor no Estado de São Paulo estão associados ao fato de que é neste estado que a educação pré-escolar avançou mais no Brasil: é lá que estão 30% das matrículas em creche, e 25% de todas as matrículas em pré-escola em todo o país. Nada faz crer que a

ampliação acelerada da educação pré-escolar, sem recursos financeiros e humanos adequados, vá produzir melhores resultados no resto do país.

Educação média

A educação média cresceu no Brasil de forma muito acelerada na década de 90, mas ainda está longe de se aproximar da cobertura quase universal que tem em outros países da América Latina. Pela PNAD de 2004, havia 8.7 milhões de estudantes matriculados no nível médio regular, o que, comparado com a população estimada de 10.7 milhões para as idades de 15 a 17, dá uma taxa de matrícula bruta de cerca de 81%. No passado, o ensino médio no Brasil era dominado por escolas particulares e um número restrito de escolas públicas de boa qualidade e bastante seletivas. Hoje, o ensino médio já é predominantemente público, metade dos cursos em escolas públicas são dados à noite, 43% dos alunos estão acima da idade correspondente, 44.5% trabalham, e a maioria das antigas escolas públicas já não tem a qualidade e o prestígio que tinham. Por causa do grande número de estudantes acima da idade esperada, a taxa líquida de matrícula, ou seja, a proporção de pessoas entre 15 e 17 anos matriculadas no ensino médio em 2004 era de somente de 44.3%, e 34.5% das pessoas desta idade ainda estavam matriculadas no ensino fundamental, e 18% já tinham abandonado a escola.

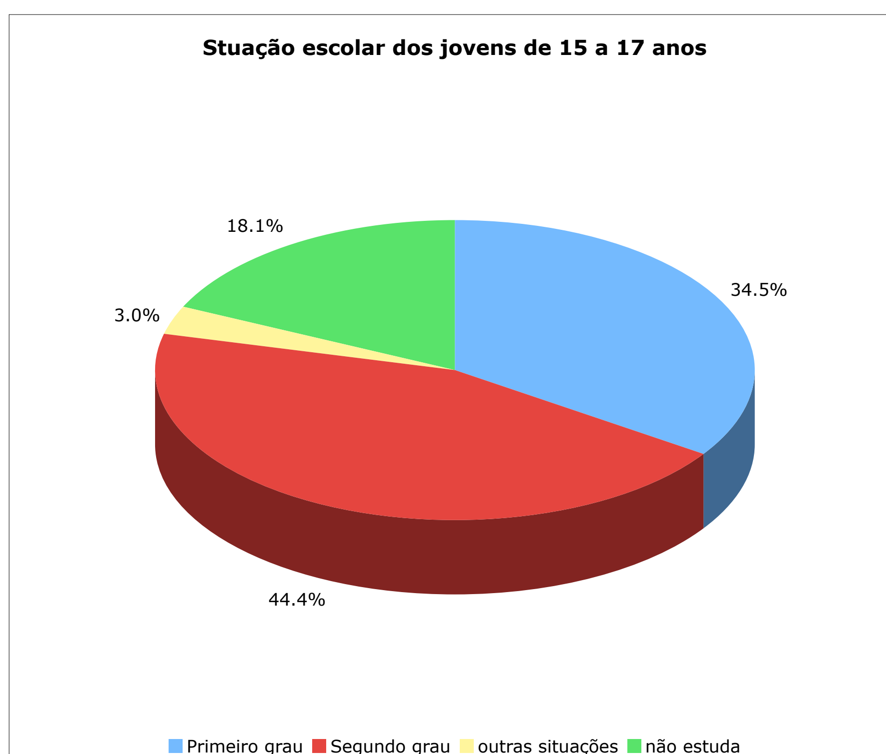


Gráfico 3 - Fonte: PNAD 2004

Existe um consenso generalizado de que o ensino médio, assim como o ensino na escola fundamental da 4ª à 8ª série, tende a ser feito de forma burocrática e repetitiva, e baseado na memorização de informações de pouca relevância para a vida dos estudantes. Uma das razões para isto é que o ensino médio está em grande parte orientado para o treinamento dos estudantes para passar nos exames vestibulares das universidades públicas, exames que tendem a ser também de natureza enciclopédica, sobretudo nas carreiras mais disputadas, como a medicina, o direito e as engenharias. Algumas escolas conseguem treinar os estudantes para isto, e ganham prestígio pela capacidade de ter seus alunos aprovados nos vestibulares. A grande maioria segue o mesmo modelo pedagógico, mas sem os mesmos resultados. A outra razão é a má formação ou mesmo a inexistência dos professores de nível médio, pela perda de competitividade da carreira docente em relação a outras carreiras de nível superior. Os resultados do PISA, do SAEB para os alunos de nível médio, assim como do Exame Nacional do Ensino Médio, o ENEM (M. H. G. d. Castro & Tiezzi, 2005) confirmam o mesmo quadro, da dificuldade da maioria dos estudantes que concluem o ensino médio de compreender o que lêem e fazer uso deste entendimento, um quadro que é tanto mais grave quanto mais pobre e menos educada for a família de origem do estudante. O Exame Nacional do Ensino Médio, que em 2005 foi aplicado a quase 2 milhões de estudantes em todo país, pode funcionar como parâmetro importante para avaliar o que está ocorrendo neste nível de ensino. Embora não exista uma definição de qual é a pontuação mínima considerada satisfatória neste exame, é possível observar as grandes diferenças que existem entre as instituições. Um exame mais detalhado dos resultados da cidade de São Paulo, com informações sobre 1.053 escolas, mostra que, na média, as escolas particulares são melhores do que as estaduais (53.1 e 32.4 pontos na prova objetiva corrigida), mas a variação de qualidade também é maior entre as particulares.

Dois tipos de política têm sido propostas para o ensino médio, com poucos resultados. A primeira, para eliminar o caráter rígido, burocrático e antiquado dos cursos, foi transformar os antigos currículos obrigatórios em parâmetros curriculares amplos e flexíveis (Brasil Ministério da Educação, 1998; Mello, 1999). A dificuldade é que as escolas e professores, normalmente, não têm condições de fazer uso da flexibilidade de forma adequada, e frequentemente os currículos adotados acabam se esvaziando do pouco conteúdo empírico e intelectual que possuíam (Krawczyk, 2003; Ribas, 2005). Esta liberdade de escolha também é dificultada pela tendência do legislativo em aprovar o ensino obrigatório de determinadas disciplinas, como por exemplo, recentemente, o castelhano e a filosofia, que as escolas são obrigadas a incluir em seus programas. As pressões de corporações profissionais, como por exemplo, o Sindicato dos Sociólogos do Estado de São Paulo, por tornar obrigatório o ensino de sociologia no nível médio vai no mesmo sentido.

A outra tentativa consiste em tentar desenvolver o ensino técnico e profissional no nível médio. O próprio termo "ensino médio", adotado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira de 1996, em substituição ao antigo "ensino secundário", expressa a intenção de combinar a formação técnica e profissional com a formação mais acadêmica. No entanto, a exigência de que as escolas de nível médio sejam obrigadas a proporcionar educação técnica foi abandonada após alguns anos, e o Brasil nunca conseguiu desenvolver um sistema de educação técnica diferenciado de dimensões significativas. O governo federal mantém uma pequena rede de escolas técnicas federais bem financiadas e consideradas de qualidade, mas por isto mesmo disputadas por jovens de classe média e alta como preparação para cursos universitários; o Estado de São Paulo tem um sistema próprio de educação técnica de nível médio, e existem cursos técnicos proporcionados por instituições patronais, como o Serviço Nacional da Aprendizagem Industrial.

Alguns países latino-americanos, como o Chile e o Peru, desenvolveram sistemas bastante amplos de ensino técnico de nível médio, mas a experiência parece indicar que estes sistemas acabaram por se transformar em uma espécie de sistema escolar de segunda classe, para estudantes que não conseguem seguir os cursos mais tradicionais e acadêmicos, de maior prestígio e que abrem a oportunidade de ingresso às universidades. Parece claro, hoje, que o ensino de nível médio deve se concentrar na formação geral dos estudantes, e que a formação técnica deve ser considerada como um nicho importante, mas que depende de condições especiais para produzir bons resultados, como, sobretudo, vínculos fortes com o setor produtivo e empresarial, e não pode substituir o primeiro (C. d. M. Castro, 2005; Schwartzman & Christophe, 2005).

Educação de jovens e adultos e programas de aceleração da aprendizagem

Para os jovens que ficaram atrasados em seus estudos, ou que abandonaram a escola antes de concluir a educação fundamental ou média, existem programas que buscam prepará-los para, de forma acelerada, recuperar o tempo perdido, e completar a escolaridade mínima que é cada vez mais exigida pelo mercado de trabalho. A experiência mostra que, quando bem estruturados, programas de recuperação e aceleração da aprendizagem podem dar bons resultados (Oliveira, 2005). Em relação à educação de jovens e adultos, para os que não estão mais na escola, o risco é que o processo educativo se transforme em um simples procedimento burocrático que resulta, ao final, na outorga de um título formal ao jovem, sem a aquisição da formação e dos conhecimentos correspondentes. E embora o mercado de trabalho requeira a titulação

formal, os alunos que se graduam através dos programas de educação de jovens e adultos correm o risco da estigmatização (C. A. Gomes & Carnielli, 2003).

Em 2002, o Ministério da Educação produziu um conjunto de oito livros para a preparação dos jovens e orientação dos professores para a obtenção de um certificado de conclusão do ensino médio, que recebeu a denominação de ENCCEJA – Exame Nacional de Certificação de Competencias de Jovens e Adultos, republicados em 2005 pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. O exame do ENCCEJA tem sido utilizado para a certificação escolar de brasileiros residentes no exterior, e foi aplicado nacionalmente ao final de 2005. Não existem estatísticas publicamente disponíveis sobre os resultados, e, como o uso destas provas para a obtenção do certificado de nível médio é voluntário, e depende de decisões das Secretarias Estaduais de Educação, a impressão é que seu uso é muito mais restrito do que seria desejável.

Pela PNAD de 2004, havia 4.3 milhões de jovens entre 18 e 25 anos de idade, 16% do total, que ainda cursavam o ensino fundamental e médio, e outros 70% que já não estudavam. Estes jovens, e particularmente o primeiro grupo, seriam candidatos naturais a programas de educação acelerados que lhes permitissem obter os conhecimentos básicos e a titulação média que é cada vez mais requerida pelo mercado de trabalho.

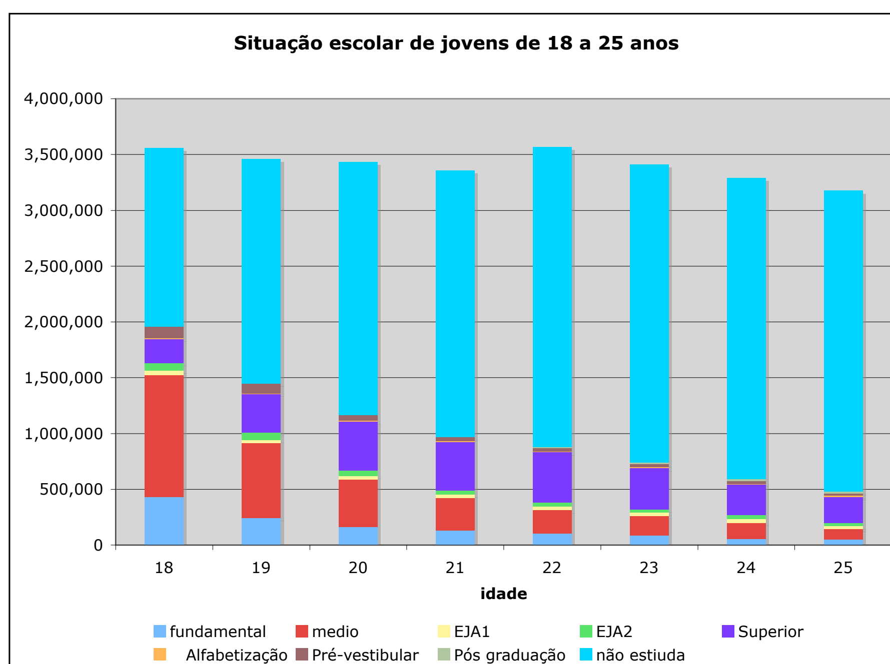


Gráfico 4. Fonte: PNAD 2004

Educação superior

O Brasil tem taxas relativamente baixas de matrícula na educação superior, e os temas da expansão do sistema e de eqüidade de acesso têm dominado a pauta das políticas propostas pelo governo para este setor. Uma característica peculiar do sistema brasileiro é a grande presença de instituições privadas, que hoje absorvem mais de 70% da matrícula, e isto também tem sido objeto de preocupação.

Duas razões principais explicam esta situação. Por uma parte, o crescimento extremadamente lento da educação média, até recentemente, limitou o tamanho do *pool* de novos candidatos para o ensino superior; por outra, a existência de processos seletivos de admissão dos estudantes nas instituições públicas limitou ainda mais seu crescimento, abrindo espaço para a expansão do setor privado. Neste sentido o Brasil tem sido muito diferente de países que, como a Argentina ou México, mantiveram políticas de acesso amplo às universidades públicas, e não abriram espaço para a expansão tão acentuada do setor privado. O custo por estudante nas universidades públicas brasileiras é bastante alto no setor público muitas vezes superior ao de qualquer outro país da América Latina, e similar aos padrões de muitos países mais desenvolvidos. Este alto custo se explica pela existência de um grande contingente de professores contratados como funcionários públicos e em regime de tempo integral, e também pela falta de avaliações adequadas de custo-benefício na atribuição de verbas federais às universidades.

Existem dois diagnósticos, não necessariamente conflitantes, mas ideologicamente opostos, a respeito dos problemas da educação superior brasileira. O primeiro é que o Brasil possui um sistema de ensino superior fechado, elitista, com espaço demasiadamente amplo para interesses privados, e que isto deveria ser resolvido com uma política deliberada de expansão das matrículas no setor público, e restrições severas ao setor privado. Esta é a visão que tem predominado no governo Lula, que tem forçado as universidades federais a abrirem cursos noturnos; impulsionando por diversos meios, políticas de cotas raciais nas universidades e tentado introduzir restrições ao crescimento do setor privado (apesar disto, o programa denominado "Universidade para Todos", significa, na prática, um importante subsídio ao ensino superior privado, através da abertura de vagas gratuitas para estudantes carentes em troca de isenção de impostos). Ao mesmo tempo, o governo tem tentado transferir mais recursos para as universidades públicas federais, e para isto o projeto de reforma do ensino superior elaborado pelo Ministério da Educação prevê um aumento da percentagem dos recursos federais de educação a serem destinados a este nível.

O outro diagnóstico é que as universidades públicas brasileiras não têm, em geral, a qualidade e o desempenho que deveriam ter em função dos recursos que

recebem, nem em relação à formação de alto nível, nem na absorção da demanda crescente de acesso ao ensino superior. Nesta perspectiva, a melhoria da qualidade e relevância depende da criação de um sistema apropriado de incentivos, baseado em avaliações externas, autonomia de gestão interna de recursos, e critérios de financiamento público baseados em indicadores explícitos de desempenho e contratos de gestão. A ampliação do acesso, para ser efetiva, requer que o sistema de ensino superior se diversifique, abrindo espaço para instituições proporcionando cursos curtos ou longos, com ênfase mais acadêmica ou mais prática, com maior ênfase no ensino ou na pesquisa, e adotando diferentes formatos institucionais. O setor privado, em vez de ser considerado uma deformação deve ser visto como um coadjuvante e parceiro importante, e estimulado a melhorar sua qualidade e desempenho. Para que esta diversificação ocorra, é necessário reduzir ao máximo os controles formais e burocráticos do governo sobre as instituições de ensino, substituindo-os por sistemas de informação e avaliação que estimulem a competição por resultados. É necessário avançar também na redução da regulamentação excessiva das profissões que estimula o credencialismo, e separar a formação, que se dá nas instituições de ensino do licenciamento para o exercício profissional, que, quando absolutamente necessário, deve ser da responsabilidade de associações profissionais específicas (C. d. M. Castro & Schwartzman, 2005; M. H. d. M. Castro, 2005; Durham, 2005). O chamado "processo de Bologna" que vem ocorrendo na Europa, e que prevê a adoção de um sistema de educação superior organizado em três níveis – tipicamente, três anos de formação geral ou especializada, dois anos de formação profissional e 3 a 4 anos de formação avançada - vem sendo visto com muito interesse por alguns setores no Brasil, como um possível caminho para a diferenciação e flexibilidade de que se necessita (Davidovitch, 2004).

No passado, graças ao financiamento público, o tamanho limitado das turmas e a seleção de estudantes por exames rigorosos, muitos cursos superiores brasileiros conseguiram estabelecer padrões bastante razoáveis de desempenho. Isto também era ajudado pelo fato de que a maioria de seus alunos provinha de famílias de renda elevada, que podiam sustentar seus filhos em cursos diurnos de vários anos de duração, totalmente financiados pelo setor público. Enquanto isto, estudantes de famílias mais pobres e com educação média de pior qualidade tinham que buscar cursos noturnos que eram proporcionados quase que exclusivamente pelo setor privado. Esta combinação perversa entre ensino público e gratuito de elite e ensino privado e pago de massas vem sendo alterada, recentemente, pela ampliação de cursos superiores noturnos e de mais fácil acesso no setor público, sobretudo em universidades estaduais, e pelo desenvolvimento crescente de instituições privadas de melhor qualidade, competindo por estudantes de alta renda e educação com as universidades públicas. A educação superior no Brasil ainda é, em grande parte, um privilégio de estudantes de níveis mais

elevados de renda, mas já se pode observar que o setor público tem mais estudantes de renda baixa, proporcionalmente, do que o setor privado, o inverso ocorrendo em relação aos de renda mais alta.

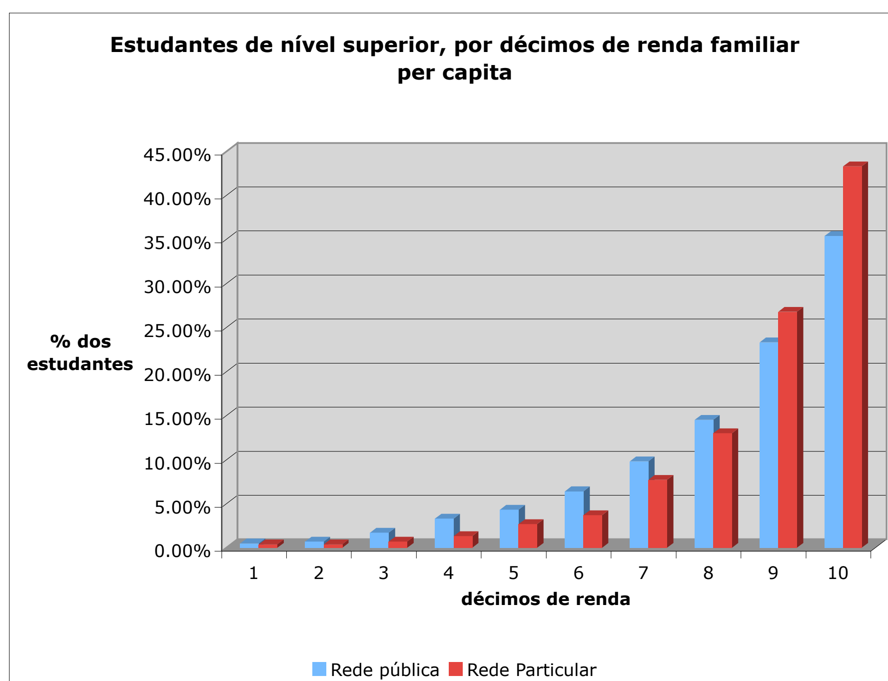


Gráfico 5 - Fonte: PNAD 2004

O ensino superior brasileiro parece estar evoluindo assim, rapidamente, para o padrão que já ocorre no ensino médio, com o setor privado atendendo aos estratos sociais mais elevados, e proporcionando educação de melhor qualidade, e o setor público se massificando, e perdendo qualidade. Em certo sentido, é uma evolução louvável, dando ao setor público a responsabilidade de atender aos que têm menos recursos, e fazendo com que os mais ricos paguem pela sua educação. Existem, no entanto, dois problemas sérios. O primeiro é que o setor privado dificilmente conseguirá desenvolver atividades de pesquisa e formação de alto nível mais custosas e complexas, que requerem investimentos maiores e de longo prazo, e resultados financeiros incertos. O segundo é que, ao se massificar sem se preparar para atender a uma população muito distinta dos estudantes de elite do passado, o setor público pode perder a qualidade que chegou a ter em muitos casos, frustrando as aspirações de seus estudantes, a um custo social cada vez mais elevado, expresso nas altas taxas de abandono escolar que se observa, de aproximadamente 30% entre a primeiro e o quarto ano de estudo no setor público, e de mais de 50% no setor privado.

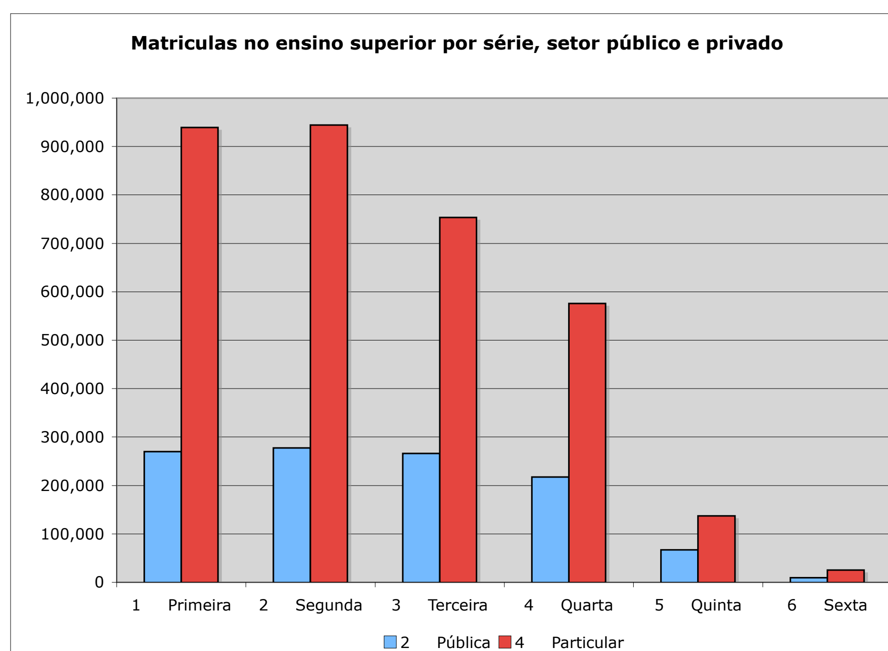


Gráfico 6 - Fonte: PNAD 2004

Diferenciação cultural e discriminação

As fortes desigualdades sociais que existem na educação brasileira se refletem em diferenças de "cor" ou "raça", na forma em que esta dimensão é medida nas pesquisas domiciliares e nos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), assim como em outras fontes. Tipicamente, as pessoas são solicitadas a informar sua "cor ou raça", e o resultado desta autoclassificação, segundo a PNAD 2004, foi que 52.4% se declaram "brancos", 42.1% "pardos", 5.9% "pretos", 0.4 "amarelos", ou orientais, e 0.2% "indígenas", em uma distribuição que tem se mantido mais ou menos constante em levantamentos deste tipo. Existe um grande debate sobre o uso e o sentido destas categorias, considerando, entre outras coisas, que seus limites são fluidos e imprecisos, e que o termo "pardo" não é utilizado pela população, e pode estar incluindo tanto descendentes de escravos africanos como de indígenas (Schwartzman, 1999). Apesar disto, análises estatísticas mostram que existem diferenças sociais importantes associadas a esta classificação, que estão fortemente correlacionadas mas não se reduzem totalmente a diferenças de renda ou educação (Silva, 2000; Silva & Hasenbalg, 1992; Telles, 2003).

Na educação, as diferenças de acesso já desapareceram praticamente na educação básica e na pré-escola, mas subsistem ainda na educação superior e na pós-graduação. No extremo oposto, os programas de alfabetização de adultos, para populações de baixa renda, são predominantemente ocupados por não-brancos. Apesar

desta convergência no acesso nos anos iniciais o ensino formal, existe evidência de que as desigualdades de desempenho persistem no interior dos sistemas educacionais (Albernaz, Ferreira, & Franco, 2002). Sem tentar oferecer aqui uma resposta a um problema complexo, e que transcende a situação brasileira (Jencks & Phillips, 1998), é importante observar que políticas orientadas para aumentar o acesso à educação por critérios de raça ou cor dificilmente reduzirão, por si mesmas, os problemas que surgem no interior dos sistemas de educação.

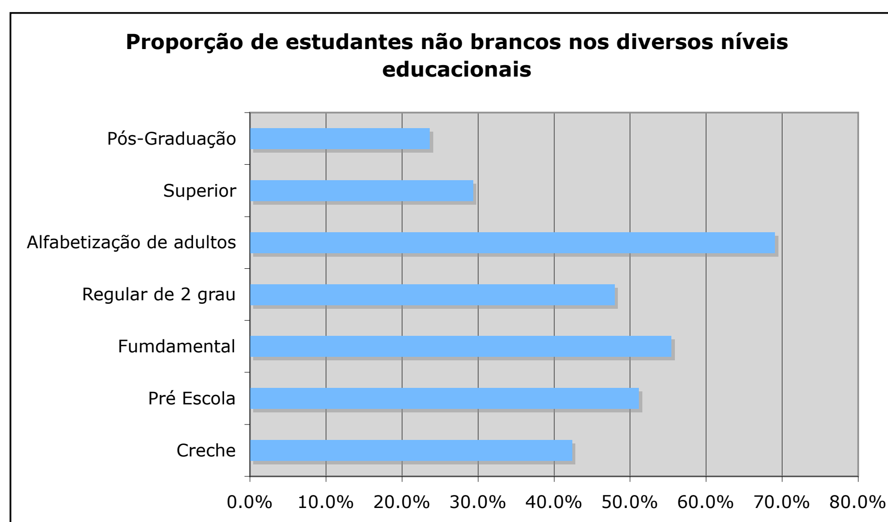


Gráfico 7 – Fonte: PNAD 2004

Financiamento

Segundo o Instituto de Estatísticas da UNESCO, o setor público do Brasil gastava, em 1998/9, 5.2% do Produto Nacional Bruto em educação, caindo para 4.2% em 2001/2. Não foi possível verificar esta informação em detalhe. Levantamento feito pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas – IPEA até 1999 indicava um aumento progressivo dos gastos públicos em educação nas diversas esferas de governo, indo de um total de 3.9% do PIB em 1994 a 4.3% em 1999. Segundo documento recente do Ministério da Fazenda, os gastos federais em educação se mantiveram ao redor de 0,7% do PIB entre 2001 e 2004, sendo a maior parte, cerca de 56%, destinada ao ensino superior (Ministério da Fazenda Secretaria de Política Econômica, 2004). Pelos dados do IPEA de 1999, o setor federal teria gasto 0,82 do PIB em educação, com os governos estaduais gastando 2,18%, e os municipais, 1,9%. O grande peso dos gastos dos governos estaduais se explica pelo fato de que eles são responsáveis pela manutenção de quase todo o sistema de educação média do país, assim como de parte substancial da educação fundamental da 5ª à 8ª série, e ainda mantém redes importantes de educação superior. Os municípios, por sua parte, têm como principal

responsabilidade o ensino fundamental da 1ª à 4ª série e, crescentemente, a educação pré-escolar.

Estimativas neste nível de agregação estão sujeitas a importantes diferenças de critérios, metodologias e disponibilidade de dados, e por isto devem ser tomadas, sobretudo, como indicadores de ordens de grandeza. Em termos comparados, os 4.2% do produto bruto que o Brasil teria gasto em educação pública em 2002 é abaixo do que gasta a Finlândia (6,6%) França (6.4%) e México (5.3%), semelhante ao que gasta o Chile (4.2%) e Itália (4.7%), e superior ao que gasta a Argentina (3.3%). Seria importante mudar de patamar, e se aproximar dos níveis de gastos dos paises europeus, mas os grandes déficits das contas públicas brasileiras em todos os níveis, combinado com baixas taxas de crescimento econômico, não indicam que uma mudança desta magnitude possa ocorrer em um prazo curto.

Enquanto o volume total de recursos não aumenta, seria importante gastar melhor o que se tem. A distribuição de recursos por estudante mostra uma grande discrepância entre o que se gasta com a educação superior e com os demais níveis educacionais. É claro que estes gastos tão elevados com a educação superior pública só são possíveis porque o tamanho do setor é ainda muito reduzido, mas é evidente que qualquer mudança na distribuição relativa destes recursos em favor da educação básica seria bem-vinda. Isto poderia ser feito, em parte, pela cobrança de anuidades no ensino superior para os alunos que possam pagar, e, em parte, por maiores transferências de recursos do governo federal para os estados mais pobres, e por um aumento da percentagem dos recursos federais em educação em favor de programas que beneficiam a educação básica.

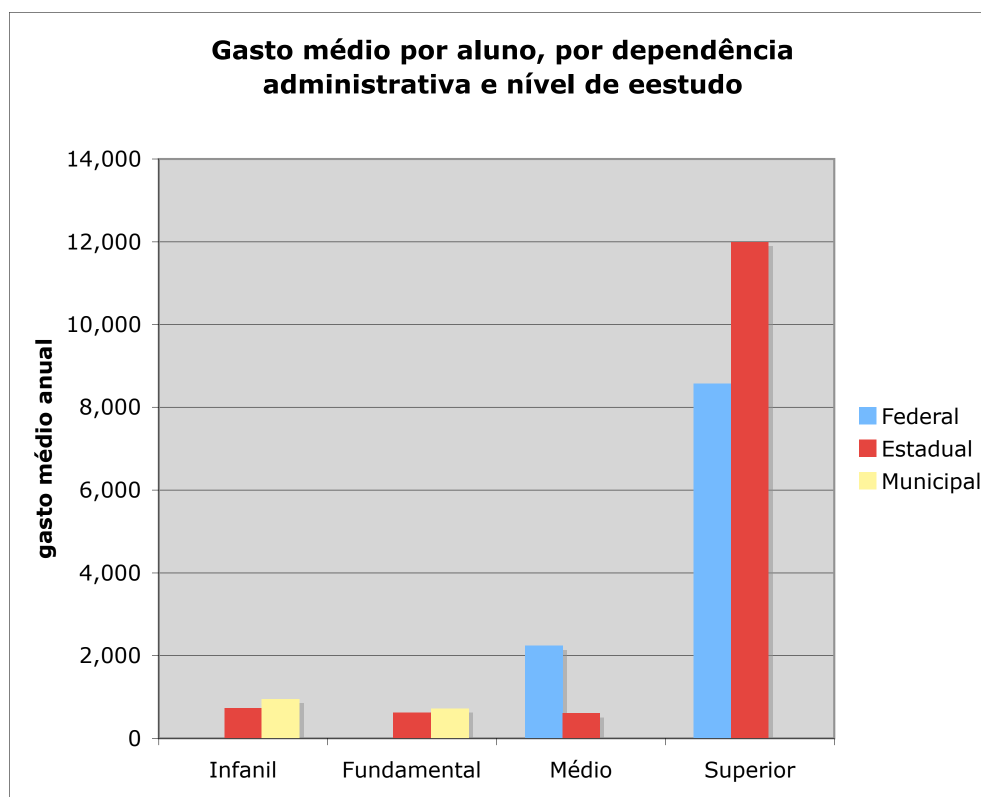


Gráfico 8 - Fonte: INEP. Valores em reais.

A Constituição brasileira requer que o Governo Federal dedique 18% de seus recursos para a educação, e os Estados e Municípios, 25%. Em 1996, o governo introduziu legislação criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF), que coloca 15 dos 25% dos recursos para educação de cada Estado e seus municípios em um fundo único que é repartido entre governos estaduais e municipais conforme o número de alunos das respectivas redes de ensino fundamental. Os demais 10% são destinados ao ensino médio, pré-escolar, e outras atividades educacionais dos estados e municípios. A lei também previa que seria estabelecido um mínimo nacional de gastos por estudante e por professor, e que o governo federal complementaria os fundos estaduais com recursos próprios quando necessário (J. A. d. Castro, 1998; Kolslinski, 2000). A avaliação geral é que o FUNDEF trouxe uma contribuição muito importante, ao racionalizar o uso dos recursos para a educação e concentrá-los aonde eles são mais necessários, na educação fundamental da 1ª à 8ª série. Foi possível, também, começar a fiscalizar se os estados e municípios estavam realmente utilizando os recursos da educação como deviam.

No início de 2006, o Congresso está votando a transformação do FUNDEF em um fundo maior, o FUNDEB, que passaria a atender também ao ensino médio e à pré-escola, vinculando a totalidade dos recursos estaduais e municipais para a educação.

Como o ensino fundamental já incorpora a quase totalidade da população de referência, o objetivo agora é financiar a expansão da pré-escola, do ensino médio, e da educação de jovens e adultos. A previsão é que o Fundo, ao destinar os 25% constitucionais da arrecadação dos estados e municípios para a educação, chegará ao valor de 50 bilhões de reais quatro anos depois de implantado, dos quais 5 bilhões serão provenientes do governo federal, que irá aumentando sua contribuição gradativamente, a partir de um patamar inicial de 2 bilhões. O FUNDEF também previa uma contribuição significativa do governo federal para complementar os recursos estaduais e municipais para a educação, mas na prática esta contribuição não chegava a 1% do total, enquanto que, com o FUNDEB, chegaria a cerca de 10%. A legislação proposta estabelece que os recursos por estudante do ensino fundamental não poderão ser reduzidos, pela destinação de recursos do FUNDEB para outros níveis, mas tampouco assegura o seu aumento. Se aprovado, o FUNDEB só entrará em vigor em 2007.

Conclusão

As demandas por ampliação do sistema educativo, por mais verbas e mais acesso, tendem a predominar nas políticas dos governos, tanto no nível federal quanto nos Estados e municípios. Existem boas razões para esta demanda, porque, de fato, a educação brasileira, como de resto em toda a América Latina, precisa ser mais bem financiada, e dar mais acesso e oportunidades aos que até agora não conseguem se beneficiar dela. O problema é que, ao lado desta necessidade real, as demandas por mais recursos e maior participação terminam por ocultar e adiar a necessidade de usar melhor o recurso existente, e rever práticas e comportamentos comprovadamente ineficientes e discriminatórios, ou ambas as coisas. É sempre mais fácil e politicamente menos conflitivo, por exemplo, pedir mais verbas para as universidades públicas do que começar a cobrar anuidades dos estudantes, ou distribuir os recursos entre as universidades conforme sua produtividade. É mais fácil defender melhores salários para professores e distribuir bolsas do que mudar os cursos de formação de professores e as práticas pedagógicas; é mais fácil universalizar a educação pré-escolar do que garantir que todas as crianças de 7 anos de idade na escola aprendam a ler e escrever; e assim por diante.

Por causa da demanda crescente por educação, e das pressões pelo aumento de gastos neste setor, é provável que o sistema continue se expandindo a custos cada vez maiores, na medida em que os recursos existam, ou que o controle sobre estes gastos seja relaxado. O que é menos claro é se, seguindo esta tendência, o país, e seus habitantes, terão a educação que necessitam.

Referências

Abadzi, H. (1994). *What we know about acquisition of adult literacy : is there hope?* Washington, D.C.: World Bank.

Abadzi, H. (2003). *Improving adult literacy outcomes : lessons from cognitive research for developing countries*. Washington, D.C.: World Bank.

Albernaz, Â., Ferreira, F. H. G., & Franco, C. (2002). *Qualidade e eqüidade na educação fundamental brasileira*. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Catolica do Rio de Janeiro. Departamento de Economia.

Baker, D. (2004). *Inequality across societies : families, schools and persisting stratification* (1st ed.). Amsterdam London: JAI.

Barbosa, M. L. d. O., & Fernandes, C. (2001). A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em Matemática dos alunos da 4a série. In C. Franco (Ed.), *Promoção, ciclos e avaliação educacional* (pp. 155-172). Porto Alegre: Artmed.

Barros, R. P. d., & Foguel, M. N. (2000). Focalização de gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In R. Henriques (Ed.), *Desigualdade e pobreza no Brasil* (pp. 719-739). Rio de Janeiro: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Bourguignon, F., Ferreira, F. H. G., & Leite, P. G. (2003). Conditional cash transfers, schooling, and child labor: micro-simulating Brazil's Bolsa Escola program. *World Bank Economic Review, 17*(2), 229-254.

Brasil Ministério da Educação. (1998). Parâmetros curriculares nacionais - ensino médio. Brasília: Ministério da Educação.

Brock, C., & Schwartzman, S. (Eds.). (2005). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Cardoso, E., & Souza, A. P. (2003). *The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil*. São Paulo: Departamento de Economia da Universidade de São Paulo.

Carnoy, M., & McEwan, P. (n.d.). Does privatization improve education? the case of Chile's national voucher plan. Stanford, CA.

Castro, C. d. M. (2005). Educação técnica, a crônica de um casamento turbulento. In C. Brock & S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 153-180). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Castro, C. d. M., & Schwartzman, S. (2005). *Reforma da Educação Superior - Uma Visão Crítica*. Brasília: FUNADESP.

Castro, J. A. d. (1998). O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental, *Texto Para Discussão* (Vol. 604, pp. 1-46). Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Economica Aplicada.

Castro, M. H. d. M. (2005). Estado e mercado na regulação do ensino superior. In C. Brock & S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 197-240). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Castro, M. H. G. d., & Tiezzi, S. (2005). A reforma do ensino médio e a implantação do ENEM no Brasil. In C. Brock & S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 119-152). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Castro, V. (1999). *Educational policies for reducing poverty and the example of the Brasilia Bolsa-escola educational program*. Unpublished MA dissertation, Reading University.

Chall, J. S., & Adams, M. J. (2002). *The academic achievement challenge : what really works in the classroom?* New York: Guilford Press.

Comissão de Educação e Cultura. (2003). *Grupo de Trabalho Alfabetização Infantil: os novos caminhos*. *Relatório Final*. Brasília: Câmara dos Deputados.

Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L., & Masterov, D. V. (2005). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation, : National Bureau of Economic Research, Inc.

Davidovitch, L. (Ed.). (2004). *Subsídios para uma reforma sobre a educação superior*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências.

De Ferranti, D. M., Perry, G., Gill, I., Guasch, J. L., & Schady, N. (2002). *Closing the gap in education and technology*. Washington, DC: The World Bank, Latin America and Caribbean Department.

Durham, E. R. (2005). Educação superior, pública e privada (1808-2000). In C. Brock & S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 197-240). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Fernandes, M. A. d. C., Rocha, D. C. C. d., Oliveira, M. M. S. d., Ribeiro, J. A. C., & Aquino, L. M. C. d. (1998). Gasto social das três esferas de governo -- 1995, *Texto para Discussão* (Vol. 598). Brasília: IPEA.

Fletcher, P. R. (1970). *Paulo Freire and concientizacion in Latin America*. Stanford, CA: Center for Latin American Studies.

Fletcher, P. R. (1983a). *Mass education as a state agency of legitimation in Brazil*. Unpublished Ph. D., Stanford University, Stanford.

Fletcher, P. R. (1983b). *O MOBRAL e a alfabetização : a promessa, a experiência e alguma evidência dos seus resultados*. Stanford, CA: Jonsson Library of Government Documents Stanford University Libraries.

Franco, C. (2004). Ciclos e letramento na fase inicial do ensino fundamental. *Revista Brasileira de Educação, 25*, 30-38.

Freire, P. (1970). *La educación como práctica de la libertad* (2. ed ed.). Santiago de Chile: ICIRA.

Gauri, V., & Vawda, A. (2003). *Vouchers for basic education in developing countries: a principal-agent perspective*. Washington, D.C.: World Bank Development Research Group Public Services and Human Development Network Education Team.

Gomes, C. A., & Carnielli, B. L. (2003). Expansão do ensino médio: temores sobre a educação de jovens e adultos. *Cadernos de Pesquisa, 119*, 47-69.

Gomes, C. A. C. (2005). Disseriação dscolar: alternativa para o sucesso? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 3*(46), 11-38.

Husemann, R., & Heikkinen, A. (2004). *Governance and marketisation in vocational and continuing education*. Frankfurt am Main ; New York: Peter Lang.

INEP. (2003). Nível de leitura e matemática da maioria dos alunos é "crítico". Retrieved 27 de abril, 2003, from http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/saeb/news03_02.htm

Jencks, C., & Phillips, M. (1998). *The black-white test score gap*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Kolslinski, M. C. (2000). *O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF*. Unpublished dissertação de mestrado, Universidade de Campinas, Campinas.

Krawczyk, N. (2003). A escola média: um espaço sem consenso. *Cadernos de Pesquisa*(120), 169-202.

Médici, A. C. (2002). Los gastos en salud en las familias de Brasil. Algunas evidencias de su carácter regresivo, *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*. Washingtion, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Mello, G. N. d. (1999). *As diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio*. Rio de Janeiro: FGV.

Ministerio da Fazenda Secretaria de Política Econômica. (2003). *Gasto Social do Governo Central, 2001-2002*. Brasília: Ministério da Fazenda.

Ministério da Fazenda Secretaria de Política Econômica. (2004). *Orçamento social do governo federal - 2001 - 2004*. Brasília: Ministério da Fazenda.

Murnane, R. J., & Levy, F. (1996). *Teaching the new basic skills : principles for educating children to thrive in a changing economy*. New York: Free Press.

O Globo. (2005, 9 outubro). Bolsa Família é a principal arma de Lula para a campanha da reeleição. *O Globo,* p. 4.

OECD. (2001). *Knowledge and skills for life - first results from PISA 2000 - Education and skills*. Paris: OECD Programme for International Student Assessment.

OECD. (2003). *Knowledge and skills for life - further results from PISA 2000*. Paris: OECD Programme for International Student Assessment.

OECD. (2004). *Reviews of national policies for education: Chile*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Oliveira, J. B. A. (2002). Construtivismo e alfabetização: um casamento que não deu certo. *Ensaio, 10*(135), 161-200.

Oliveira, J. B. A. (2005). Desigualdade e políticas compensatórias. In C. Brock & S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 53-90). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Oliveira, J. B. A., & Schwartzman, S. (2002). *A escola vista por dentro*. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora.

Paiva, V. P. (1987). *Educação popular e educação de adultos* (4a ed.). São Paulo: Edições Loyola.

Peterson, P. E., & Hassel, B. C. (1998). *Learning from school choice*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.

Reis, C. O. O., Ribeiro, J. A. C., & Piola, S. F. (2001). Financiamento das políticas sociais nos anos 1990: o caso do Ministério da Saúde, *Texto para Discussão*. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

Ribas, D. M. L. (2005). A reforma do ensino médio nos anos de 1990: o parto da montanha e as novas perspectivas. *Revista Brasileira de Educação, 28*, 24-36.

Rocha, S. (2000). *Applying minimum income programs in Brazil: two cases studies, Belém and Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Schwartzman, S. (1999). Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP, 55*, 53-96.

Schwartzman, S. (2004a). Educação: a nova geração de reformas. In F. Giambiagi, J. A. d. Reis & A. Urani (Eds.), *Reformas no Brasil: balanço e agenda* (pp. 481-504). Rio de Janeiro: Editora Nova Franteira.

Schwartzman, S. (2004b). Equity, quality and relevance in higher education in Brazil. *Anais da Academia Brasileira de Ciências, 26*(1), 173-188.

Schwartzman, S. (2004c). *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium Editora.

Schwartzman, S. (2005a). Brazil: globalization, poverty, and social inequity. In J. S. Tulchin & G. Bland (Eds.), *Getting Globalization Right - the dilemmas of inequality* (pp. 125-155). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Schwartzman, S. (2005b). *Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola*. Paper presented at the Conference Name|. Retrieved Access Date|. from URL|.

Schwartzman, S., & Christophe, M. (2005). A sociedade do conhecimento e a educação tecnológica. *Série Estudos Educacionais, 2*, 109.

Silva, N. d. V. (2000). A research note on the cost of not being white in Brazil. *Studies in Comparative International Development, 35*(2 (Summer)).

Silva, N. d. V., & Hasenbalg, C. A. (1992). *Relações raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora.

Snow, C. E., Burns, M. S., & Griffin, P. (1998). *Committee on the Prevention of Reading Difficulties in Young Children. Preventing reading difficulties in young children*. Washington, DC: National Academy Press.

Soares, J. F. (2005). Qualidade e eqüidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades. In C. Brock & S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 91-110). Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Soares, J. F., César, C. C., & Mambrini, J. (2001). Determinantes de desempenho dos alunos do ensino básico brasileiro: evidências do SAEB de 1997. In C. Franco (Ed.), *Avaliação, ciclos e promoção na educacão*. Porto Alegre: Artmed.

Telles, E. E. (2003). *Racismo à brasileira : uma nova perspectiva sociológica*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

The Economist. (2005). Poverty in Latin America: new thinking about an old problem. *Sept 15*.

World Bank. (2002). *Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs*. Washington: The World Bank, Human Development Sector Management Unit, Brazil Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Regional Office.

World Bank. (2005). *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, DC: The World Bank.